

Consultatie betreffende mogelijke wettelijke of alternatieve maatregelen om de bijdrage van financiële ondernemingen aan de klimaattransitie te versterken

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en probleemstelling

Onze samenleving staat voor de grote opgave om de economie te verduurzamen om zo klimaatverandering tegen te gaan. Over 27 jaar is Nederland onderdeel van een klimaatneutraal Europa, waarin de netto-uitstoot van broeikasgassen tot nul is teruggebracht. De Europese Unie heeft dit vastgelegd in een Europese klimaatwet en vertaald in een beleidspakket dat in 2030 de uitstoot van broeikasgassen met ten minste 55% reduceert. De Nederlandse Klimaatwet wordt in lijn hiermee aangepast. Het kabinet committeert zich aan tenminste 55% CO₂ reductie, en om dit doel te halen richt zij zich op een hogere opgave, wat neerkomt op circa 60% CO₂ reductie in 2030¹. In de Kamerbrief Voorjaarsbesluitvorming klimaat heeft het kabinet op 26 april jl. een aanvullend pakket aan maatregelen, bestaande uit subsidies, normering en beprijzing, gepresenteerd dat hier invulling aan geeft.² Na 2030 is de kabinetsinzet een broeikasgasemissiereductie van 70% in 2035 en 80% in 2040.³ Hiervoor ligt een grote investeringsopgave.⁴

De overheid levert met publieke financiering een belangrijke bijdrage aan deze investeringsopgave. Het kabinet richt zich op financiële instrumenten om gewenste financiële prikkels te realiseren en een publieke bijdrage te leveren voor met name de onrendabele delen van klimaatinvesteringen. De Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++), investeringen voor onder andere de opschaling van hernieuwbare energie en energie-infrastructuur uit het Klimaatfonds, en fiscale vergroeningsinstrumenten zijn hier een belangrijk onderdeel van.

Alleen publieke financiering is echter niet voldoende, ook private financiering speelt een cruciale rol. Gezien burgers en bedrijven hun beslissingen mede baseren op de mate van financierbaarheid van hun plannen, zijn de middelen die banken, verzekeraars, pensioenfondsen en vermogensbeheerders investeren en beheren ook sturend voor de financiering van een duurzame economie. Voor de nodige versnelling, is het noodzakelijk dat daarom ook meer private gelden richting de klimaat- en energietransitie stromen.

Met de totstandkoming van het nationale klimaatcommitment in 2019 heeft de Nederlandse financiële sector laten zien hier de verantwoordelijkheid voor te willen nemen. Dit initiatief van de financiële sector was uniek in de wereld. De Nederlandse financiële sector erkende hiermee het belang van de aanpak van klimaatverandering. De ondertekenaars aanvaardden een inspanningsverplichting om deel te nemen aan de financiering van de energietransitie en bij te dragen van de doelen van het Klimaatakkoord van Parijs. Op basis van het klimaatcommitment maken financiële ondernemingen de CO₂-uitstoot van hun financieringen en beleggingen inzichtelijk en stellen zij actieplannen op voor hun bijdrage aan de vermindering hiervan.

In de Beleidsagenda duurzame financiering van 7 juni 2022 heeft de minister van Financiën mede namens de minister voor Klimaat en Energie aangegeven dat zij wil dat financiële markten een vliegwiel zijn voor verduurzaming en financiële ondernemingen gevraagd hun balansen in lijn te brengen met het 1,5 gradenscenario en de ambities van het kabinet. Daarbij hebben de ministers aangekondigd eventuele klimaatwetgeving voor de financiële sector te willen verkennen als de voortgangsrapportages van het klimaatcommitment daar aanleiding toe geven.⁵ Vervolgens is in de

¹ In dit stuk wordt de term broeikasgasemissiereductie of CO₂-equivalenten (afgekort als CO₂e) gehanteerd, omdat de Europese Klimaatwet uitgaat van alle broeikasgassen (e.g. CO₂, N₂O, CH₄, F-gassen).

² [Kamerbrief over voorjaarsbesluitvorming Klimaat](#).

³ Coalitieakkoord 2021 – 2025, 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'.

⁴ Het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) *Financiering Energietransitie: Beleidsmatige keuzes in kosten, prikkels en verdeling* uit maart 2021 berekende dat tussen 2015 en 2050 naar schatting €355 miljard aan additionele investeringen in Nederland nodig zijn voor een emissievrij energiesysteem in 2050.

⁵ [Kamerstukken II, 2021/22, 33 043, nr. 108](#).

Kamerbrief Voortgang klimaatcommitment financiële sector van 13 maart jl. door de ministers aangegeven hieraan gevolg te geven door te verkennen of en hoe eventuele klimaatwetgeving kan bijdragen aan het versterken van de bijdrage van financiële ondernemingen aan de klimaattransitie.⁶ Hierbij wordt ook gekeken welke alternatieve aanpak hieraan kan bijdragen.

1.2 Consultatiedoel

De vraag die in de verkenning centraal staat is of, en zo ja welke, wettelijke of alternatieve maatregelen de bijdrage van financiële ondernemingen aan de klimaattransitie kunnen versterken, en zo ja hoe deze vormgegeven zouden kunnen worden. Via deze consultatie worden de voor- en nadelen van eventuele wetgeving verkend waarbij aandacht is voor de Europese ontwikkelingen, de mogelijke impact van eventuele klimaatwetgeving voor de financiële sector op de financiering van het Nederlandse bedrijfsleven en op de internationale concurrentiepositie. In deze consultatie wordt ook expliciet gevraagd naar eventuele alternatieven voor wetgeving die de bijdrage van de financiële sector aan de energietransitie kunnen versterken. U wordt nadrukkelijk ook gevraagd te wegen wat de wenselijkheid van nationale wetgeving is nu er ook Europese regelgeving wordt ontwikkeld.

De inhoud van deze consultatie bouwt voort op de in de Kamerbrief Voortgang klimaatcommitment financiële sector van 13 maart jl. genoemde denkrichtingen voor eventuele klimaatwetgeving:

- 1) een wettelijke inspanningsverplichting om financieringen en beleggingen in lijn te brengen met de doelstellingen van het Klimaatakkoord van Parijs;
- 2) een verplichting om een klimaatplan op te stellen, met regels over de inhoud en de verplichting ook uitvoering te geven aan het plan;
- 3) een uitbreiding van de wettelijke eisen om betrokkenheidsbeleid (*engagement*) te voeren.

Voor deze denkrichtingen is gekozen omdat deze inhoudelijk aansluiten bij het vrijwillige klimaatcommitment van de financiële sector. Dit past bij de algemene stelregel dat bij directe overheidsinterventie zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande vormen van zelfregulering.⁷ Deze drie denkrichtingen beslaan verschillende gradaties van concreetheid. Bij een inspanningsverplichting wordt vrijgelaten hoe ondernemingen daar invulling aangeven. Een klimaatplanverplichting vult de inspanningsverplichting gedeeltelijk in, door het verplichten van een plan met bepaalde criteria. Verplichtingen met betrekking tot een betrokkenheidsbeleid zijn nog concreter doordat het een specifieke maatregel voorschrijft om aan de inspanningsverplichting te voldoen.

Het consulteren van deze drie denkrichtingen betekent niet dat al geconcludeerd is dat nationale wetgeving noodzakelijk dan wel wenselijk is. Ook zijn de drie denkrichtingen niet uitputtend en wordt men uitgenodigd om ook andere denkrichtingen aan te dragen.

2. Relatie met bestaande en toekomstige (Europese) wetgeving

Eventuele klimaatwetgeving dient meerwaarde te hebben ten opzichte van bestaande kaders en (aankomende) regelgeving. Relevante bestaande (en mogelijk aankomende) wetgeving en beleid wordt hieronder kort toegelicht.

2.1 Europese regelgeving op het gebied van duurzame financieringen

Om de bijdrage van de financiële sector aan duurzame en inclusieve groei te verbeteren en aan duurzaamheid gerelateerde financiële risico's te beheren, lanceerde de Europese Commissie in 2018 haar Actieplan duurzame groei financieren. Dit actieplan had de volgende doelstellingen:

1. kapitaalstromen heroriënteren in de richting van duurzame investeringen om duurzame en inclusieve groei te bewerkstelligen;

⁶ Kamerstukken II, 2022/23, 32 013, nr. 281

⁷ Aanwijzing 2.5 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

2. financiële risico's als gevolg van de klimaatverandering, de uitputting van hulpbronnen, de aantasting van het milieu en sociale kwesties beheren; en
3. transparantie en langetermijndenken bij financiële en economische activiteiten stimuleren.⁸

Op basis van dat plan heeft de EU de drie bouwstenen voor een duurzaam financieel kader gelegd:

1. het ontwikkelen van een classificatiesysteem van duurzame economische activiteiten (de duurzame taxonomie);
2. de verbetering van informatieverschaffing door zowel financiële als niet-financiële ondernemingen, waarmee aan beleggers informatie wordt verstrekt om met kennis van zaken duurzame beleggingsbeslissingen te nemen;
3. het ontwikkelen van benchmarks, normen en labels zodat financiëlemarktdeelnemers hun beleggingsstrategieën beter kunnen afstemmen op de klimaat- en milieudoelstellingen van de EU.

Een belangrijke veronderstelling die aan het EU-beleid op duurzame financieringen ten grondslag ligt, is dat het wegnemen van informatieasymmetrie, marktdeelnemers aanzet en beter in staat stelt tot het nemen van beslissingen waarbij duurzaamheid een belangrijke overweging is.⁹

In 2021 ging het beleid van de Commissie een nieuwe fase in met de Strategie voor de financiering van de transitie naar een duurzame economie.¹⁰ Deze nieuwe strategie heeft vier focusgebieden, namelijk het financieren van de transitie van de reële economie, inclusiviteit en het verruimen van de toegang tot duurzame financiering van het MKB, de veerkracht van de financiële sector, en wereldwijde ambitie en internationale consensus.

2.1.1 Classificatie, transparantie en benchmarking

Vanuit de drie pijlers van de Commissiestrategie voor de financiering van de transitie naar een duurzame economie zijn onder andere¹¹, de Richtlijn duurzaamheidsrapportering door ondernemingen (CSRD) de Verordening betreffende informatieverschaffing over duurzaamheid in de financiële dienstensector (SFDR)¹² en de Taxonomieverordening¹³ tot stand gekomen. De CSRD verplicht ondernemingen te rapporteren over hun duurzaamheid door middel van verschillende duurzaamheidscriteria. De SFDR stelt transparantieregels vast over de integratie van duurzaamheidsfactoren in financiële producten om de informatieverstrekking aan eindbeleggers te verbeteren. De EU Taxonomie maakt duidelijk welke activiteiten wel of niet duurzaam mogen heten, op grond van hun wetenschappelijk getoetste bijdrage aan milieudoelen. Deze lijst kan worden gebruikt door grote bedrijven en financiële instellingen in de rapportage over hun duurzaamheid.

2.1.2 Duurzaamheidsvoorkeuren retailbeleggers, fiduciaire verplichtingen en beleggingsbeleid

Om retailbeleggers beter in staat te stellen duurzame beleggingskeuzes te maken, heeft de Commissie ook de gedelegeerde handelingen in het kader van de Richtlijn markten voor financiële instrumenten (MiFID II) en de Richtlijn verzekeringsdistributie (IDD) aangepast. Sinds 2022 zijn verzekerings- en beleggingsadviseurs op grond daarvan verplicht om als onderdeel van de

⁸ [Actieplan: duurzame groei financieren, Mededeling van de Commissie, COM\(2018\)97 final.](#)

⁹ Zie hierover bijv. L.G.L. Hartman-Ohnesorge, 'De Europese sustainable finance-regelgeving: beleggersbescherming, efficiëntie en verduurzaming', *Ars Aequi* juli/augustus 2022, p. 586-595.

¹⁰ [Strategie voor de financiering van de transitie naar een duurzame economie, Mededeling van de Commissie, COM\(2021\)390 final.](#)

¹¹ [Verordening \(EU\) 2019/2088 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 betreffende informatieverschaffing over duurzaamheid in de financiële dienstensector \(PbEU 2019, L 317\).](#)

¹² [Richtlijn \(EU\) 2022/2464 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 tot wijziging van Verordening \(EU\) nr. 537/2014, Richtlijn 2004/109/EG, Richtlijn 2006/43/EG en Richtlijn 2013/34/EU, met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen \(PbEU 2022, L 322\).](#)

¹³ [Verordening \(EU\) 2020/852 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2020 betreffende de totstandbrenging van een kader ter bevordering van duurzame beleggingen \(PbEU 2020, L 198\).](#)

geschiktheidsbeoordeling informatie in te winnen over de voorkeuren van hun cliënten op het gebied van duurzaamheid.¹⁴

De Commissie heeft voorts aangegeven te willen werken aan de verduidelijking van de fiduciaire verplichtingen en de rentmeesterschapsregels voor investeerders, om de bijdrage van de financiële sector aan de doelstellingen van de Europese Green Deal te versterken. De Commissie zal de Europese Autoriteit voor Verzekeringen en Bedrijfspensioenen (EIOPA) in dat kader verzoeken na te gaan of de noodzaak bestaat het concept “langetermijnbelang van deelnemers en gerechtigden” uit te breiden en in het kader voor pensioenbeleggingen de verplichting in te voeren om rekening te houden met duurzaamheidseffecten. In samenwerking met de Europese toezichthoudende autoriteiten zal de Commissie verdere maatregelen overwegen en zal zij beoordelen of alle relevante financiëlemarktdeelnemers en adviseurs op basis daarvan de positieve en negatieve duurzaamheidseffecten van hun beleggingsbeslissingen en van de producten die zij systematisch aanbevelen kunnen incalculeren.¹⁵

In Nederland geldt voor pensioenfondsen sinds de inwerkingtreding van de Wet versterking bestuur pensioenfondsen in 2013 reeds de verplichting om in het beleggingsbeleid rekening te houden met milieu en klimaat.¹⁶

2.1.3. Beheersing van aan duurzaamheid gerelateerde financiële risico's

Europese regelgeving richt zich voorts ook op het beheersen van aan duurzaamheid gerelateerde financiële risico's. Klimaatverandering en de transitie naar een duurzame economie brengen namelijk fysieke risico's met zich mee, zoals extremer weer, maar ook transitierisico's, die ontstaan als het bedrijfsmodel van een organisatie niet (meer) past in de transitie naar een duurzame economie. In de lopende herziening van de toezichtraamwerken voor financiële ondernemingen, zoals de Richtlijn Solvency II¹⁷ voor verzekeraars en de Richtlijn en verordening kapitaalvereisten¹⁸ voor banken, wordt aandacht besteed aan de beheersing van deze risico's. In de herziening van het toezichtraamwerk voor banken wordt ook onderhandeld over een verplichting van een transitieplan voor de beheersing van de risico's van bedrijfsmodellen en strategieën die niet in lijn zijn met de transitie naar een duurzame economie.

2.2 (Europese) regelgeving op het gebied van corporate governance en IMVO

Naast de Europese regelgeving op het gebied van duurzame financieringen, raakt deze verkenning ook aan bredere duurzaamheidskaders en initiatieven voor ondernemingen. Dit speelt voornamelijk op het gebied van corporate governance en internationaal maatschappelijke verantwoord ondernemen (IMVO).

2.2.1 Herziene aandeelhoudersrichtlijn

Om duurzamer ondernemen en de langetermijnbetrokkenheid van aandeelhouders te bevorderen is in 2017 de herziene Richtlijn aandeelhoudersrechten (SRD II)¹⁹ tot stand gekomen. Sindsdien zijn

¹⁴ [Gedelegeerde Verordening \(EU\) 2021/1253 van de Commissie van 21 april 2021 tot wijziging van Gedelegeerde Verordening \(EU\) 2017/565 wat betreft de integratie van duurzaamheidsfactoren, -risico's en -voorkeuren in bepaalde organisatorische vereisten en voorwaarden voor de bedrijfsvoering voor beleggingsondernemingen \(PbEU 2021, L277\) en Gedelegeerde Verordening \(EU\) 2021/1257 van de Commissie van 21 april 2021 tot wijziging van Gedelegeerde Verordeningen \(EU\) 2017/2358 en Verordening \(EU\) 2017/2359 wat betreft de integratie van duurzaamheidsfactoren, -risico's en -voorkeuren in de vereisten inzake producttoezicht en -governance voor verzekeringsondernemingen en verzekeringsdistributeurs en in de regels inzake bedrijfsvoering en beleggingsadvies voor verzekeringsgebaseerde beleggingsproducten \(PbEU 2021, L 277\)](#)

¹⁵ [Strategie voor de financiering van de transitie naar een duurzame economie, Mededeling van de Commissie, COM\(2021\)390 final.](#)

¹⁶ Artikel 135, vierde lid, Pensioenwet. Zie voor achtergrond: [Kamerstukken II, 2011/12, 33182, nr. 3.](#)

¹⁷ [Solvency II review \(europa.eu\).](#)

¹⁸ [Banking Package 2021 \(europa.eu\).](#)

¹⁹ [Richtlijn \(EU\) 2017/828 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 tot wijziging van Richtlijn 2007/36/EG wat het bevorderen van de langetermijnbetrokkenheid van aandeelhouders betreft \(PbEU2017, L 132\)](#)

bepaalde categorieën institutionele beleggers en vermogensbeheerders verplicht tot het voeren van betrokkenheidsbeleid (via een pas toe of leg uit-bepaling), waarin onder andere wordt beschreven hoe zij toezicht uitoefenen op de maatschappelijke en ecologische effecten van de vennootschappen waarin is belegd.

2.2.2 *Herziene Corporate Governance Code*

Langetermijnwaardecreatie en het belang van de rol van aandeelhouders stonden eveneens centraal in actualisering van de Nederlandse Corporate Governance Code (hierna: de Code).²⁰ De Code regelt de verhoudingen tussen het bestuur, de raad van commissarissen en de (algemene vergadering van) aandeelhouders bij beursgenoteerde vennootschappen. In de herziene Code is opgenomen dat bestuurders bij het bepalen van de strategie en het nemen van beslissingen de houdbaarheid en duurzaamheid daarvan op de lange termijn centraal stellen.²¹ Om invulling te geven aan het principe dat aandeelhouders het belang van een strategie gericht op duurzame langetermijnwaardecreatie onderkennen, bevat de Code ook de verplichting (via een pas toe of leg uit-bepaling) voor institutionele beleggers tot het opstellen en openbaar maken van betrokkenheidsbeleid.²²

2.2.3 *CSDDD*

Om ondernemingen te stimuleren bij te dragen aan de eerbiediging van mensenrechten en milieu in hun eigen activiteiten en via hun waardeketens, heeft de Commissie in februari 2022 een voorstel gedaan voor een richtlijn inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid (hierna: CSDDD).²³ Dit voorstel is onder meer gebaseerd op de internationale raamwerken op het gebied van (internationaal) maatschappelijk verantwoord ondernemen, namelijk: de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*.²⁴

Op 14 december 2023 hebben de Europese Raad, de Commissie, en het Europees Parlement een voorlopig akkoord bereikt over de CSDDD. Onderdeel van het voorlopig akkoord is de verplichting voor zeer grote ondernemingen, inclusief zeer grote financiële ondernemingen (met meer dan 500 werknemers en een wereldwijde netto-omzet van EUR 150 miljoen), om een klimaattransitieplan vast te stellen en in werking te stellen om ervoor te zorgen dat het bedrijfsmodel en de strategie van de onderneming verenigbaar zijn met de overgang naar een duurzame economie en met de beperking van de opwarming van de aarde tot 1,5 °C, overeenkomstig het Klimaatakkoord van Parijs.²⁵ Zie voor meer informatie punt 3.2.2.

Verhouding tot onderhavige verkenning

De denkrichtingen die in deze consultatie zijn uitgewerkt gaan veelal verder dan de Europese regelgeving op het gebied van *duurzame financieringen*, in de zin dat zij niet focussen op classificatie, verbeterde informatieverschaffing en de ontwikkeling van benchmarks, normen en labels. De sturingsfilosofie achter de denkrichtingen richt zich namelijk niet op het wegnemen van een informatieasymmetrie. De denkrichtingen zetten in plaats daarvan een stip op de horizon en verplichten tot inspanningen en acties om hier te geraken.

De denkrichtingen zijn ook anders dan de initiatieven rond de aanpak van aan duurzaamheid gerelateerde *financiële risico's*. In deze initiatieven wordt gekeken naar de gevolgen van de duurzame transitie op een onderneming (wat is het risico van de transitie voor het bedrijf), terwijl in de denkrichtingen de impact van de onderneming op de duurzame transitie centraal staan (hoe kan het bedrijf positief bijdragen aan de transitie).

²⁰ [Kamerstukken II, 2022/23, 31 083, nr. 62](#)

²¹ [Corporate Governance Code 2022 | Code | Monitoring Commissie Corporate Governance \(mccg.nl\)](#).

²² [Corporate Governance Code 2022 | Code | Monitoring Commissie Corporate Governance \(mccg.nl\)](#).

²³ [Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van Richtlijn \(EU\) 2019/1937](#).

²⁴ [Kamerstukken II, 2021/22, 22 112, nr. 3393](#).

²⁵ Artikel 15 CSDDD.

Bij het uitwerken van het voeren van verplicht betrokkenheidsbeleid kan worden geprobeerd zoveel mogelijk aan te sluiten bij Europeesrechtelijke wetgeving, waaronder SRD II. Hiermee kan worden getracht een versnippering van vereisten op dit gebied te voorkomen, en daarmee de administratieve lasten voor ondernemingen te beperken. Wellicht echter is meer nodig om aan de denkrichtingen tegemoet te komen.

Ten slotte, in deze verkenning wordt rekening gehouden met de uitgangspunten van de strategische agenda voor het ondernemingsklimaat in Nederland, waarover de minister van Economische Zaken en Klimaat de Tweede Kamer op 14 oktober 2022 heeft geïnformeerd.²⁶ In deze strategische agenda staat beschreven om eerst en vooral in te zetten op de versterking van de vernieuwingskracht van de economie en daarmee bedrijfsactiviteiten te stimuleren die substantieel bijdragen aan de digitalisering, verduurzaming en weerbaarheid van onze economie. Daarnaast is het uitgangspunt van het kabinet om meer stabiliteit in overheidsbeleid voor bedrijven te creëren wat inhoudt om bij de uitwerking van het economisch beleid te kiezen voor het Europese perspectief en terughoudend te zijn bij het zetten van nationale koppen op Europese regels. Indien een Europese richtlijn is vastgesteld, wordt in Nederland – mede met het oog op het belang van een Europese interne markt – een gedegen afweging gemaakt of het wenselijk en noodzakelijk is dat Nederland bij de omzetting van Europese normen en regels strenger is dan vereist. Aangezien in deze verkenning aanvullende normen op EU wet- en regelgeving worden overwogen, worden in deze verkenning vragen gesteld over de impact van eventuele klimaatwetgeving voor de financiële sector op de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven. Waar de denkrichtingen verder gaan dan Europese regelgeving, is niet langer sprake van een gelijk speelveld voor instellingen die in NL actief zijn.

3. Consultatie

De onderhavige consultatie begint met een aantal algemene overkoepelende vragen. Vervolgens worden onder elke uitgewerkte denkrichting vragen gesteld over die denkrichting. De consultatie eindigt met een aantal afsluitende vragen. U wordt uitgenodigd om schriftelijk te reageren op de vragen die zijn opgenomen in dit consultatiedocument. Op basis van de reacties op deze consultatie en bovenstaande overwegingen met betrekking tot de verhouding tot (aanstaande) EU-wetgeving zal worden afgewogen of en zo ja, welke wettelijke of alternatieve klimaatmaatregelen voor de financiële sector opportuun zijn. Indien daartoe wordt besloten, dan worden de uitkomsten van de consultatie, maar ook de dan relevante Europese ontwikkelingen meegenomen bij de verdere uitwerking daarvan. Besluitvorming is aan een volgend kabinet. Eventuele toekomstige wetsvoorstellen op dit terrein zullen uiteraard ook ter consultatie worden aangeboden. De uitkomst van de consultatie kan echter ook zijn dat nieuwe klimaatwetgeving voor de financiële sector niet nodig of niet wenselijk is, of dat regelgeving in ieder geval niet verder gaat dan afspraken die in de EU hierover worden gemaakt.

3.1 Algemene vragen

Vraag 1: Kunnen nieuwe maatregelen volgens u bijdragen aan het versterken van de bijdrage van de financiële sector aan de benodigde klimaat- en energietransitie en zo ja, welke, waarom en op welke wijze?

Vraag 2: Kan wetgeving volgens u bijdragen aan het versterken van de bijdrage van de financiële sector aan de benodigde klimaat- en energietransitie en zo ja, waarom, op welke wijze? Welke financiële ondernemingen zouden onderwerp moeten zijn van eventuele klimaatwetgeving gericht op het versnellen van de transitie?²⁷ Dient gedifferentieerd te worden tussen grote en kleine ondernemingen of tussen verschillende sectoren?

²⁶ [Kamerstukken II, 2022/23, 32 637, nr. 513](#)

²⁷ Het begrip financiële ondernemingen is gedefinieerd in art. 1:1 Wft, waarin ook de verschillende financiële ondernemingen die onder deze definitie vallen genoemd worden.

Vraag 3: Ziet u bezwaren tegen het instellen van nationale klimaatwetgeving voor de financiële sector en zo ja, waar heeft deze betrekking op?

Vraag 4: Ziet u alternatieven in plaats van wetgeving die de bijdrage van de financiële sector aan de benodigde klimaat- en energietransitie kan versterken?

Vraag 5: Welke effecten kunnen eventuele nieuwe maatregelen volgens u hebben op MKB financiering? (zie ook vraag 21 over de effecten van wetgeving op het financieringsaanbod voor het mkb)

Vraag 6: Welke effecten kunnen eventuele nieuwe maatregelen volgens u hebben op het ondernemings- en vestigingsklimaat? (zie ook vragen 20 -22 over de effecten van wetgeving op ondernemings- en vestigingsklimaat)

Vraag 7: Heeft u zicht op alle aanstaande en bestaande maatregelen met betrekking tot vergroening van de financiële sector op Europees en nationaal niveau en wat dat voor u betekent? Wat mist u daarin? Ziet u aanleiding voor nationale maatregelen in aanvulling op Europese maatregelen?

De focus van de financiële sector omtrent klimaat heeft zich de laatste jaren onder andere toegespitst op het verlagen van de CO₂e-voetafdruk van een balans. Een belangrijk vraagstuk daarbij betreft in hoeverre het verlagen van de CO₂e-voetafdruk ook bijdraagt aan het verlagen van CO₂e-emissies in de reële economie. Voor een financiële onderneming zijn er immers twee manieren om de CO₂e-voetafdruk van hun balans te verlagen: door andere bedrijven, klanten en projecten te financieren die een lagere of geen uitstoot hebben, of doordat de bedrijven en klanten die zij financiert duurzamer zijn geworden. In beide gevallen is echter niet altijd duidelijk dat er emissiereducties in de reële wereld plaatsvinden. In het eerste geval is het goed mogelijk dat de vervuilende bedrijven zonder gevolgen voor hun financieringskosten door andere partijen gefinancierd worden, afhankelijk van de beschikbaarheid van alternatieve financieringsbronnen voor deze vervuilende activiteiten en de kosten hiervan. Maar ook in het tweede geval is de link met emissiereducties in de reële wereld niet altijd duidelijk. Er zijn namelijk steeds meer voorbeelden van bedrijven die verduurzamen door hun fossiele activa zoals kolenmijnen of kolencentrales te verkopen aan andere bedrijven die vervolgens met deze fossiele actieve blijven uitstoten. In bovengenoemde gevallen vergroent de financier van het eerste bedrijf wel, maar vergroent de reële economie niet per definitie mee. Dat roept de vraag op hoe een financiële onderneming haar activiteiten zo kan vormgeven, dat deze daadwerkelijk bijdragen aan de transitie naar een klimaat-neutrale economie.

Vraag 8: [Vraag aan financiële ondernemingen] Welke informatie heeft u nodig om te zorgen dat uw activiteiten bijdragen aan de transitie naar een klimaat-neutrale economie?

Vraag 9: Welke ideeën heeft u om de link tussen de activiteiten van financiële ondernemingen en bijdragen aan emissiereducties in de reële wereld te versterken? Welke methoden, indicatoren, of maatregelen zouden daarbij in het bijzonder kunnen helpen?

Een aanverwant vraagstuk is dat van het meten van de financieringsstromen naar duurzame en niet-duurzame activiteiten. Om de klimaatdoelen te behalen moeten immers ook financiële stromen consistent worden gemaakt met een pad naar een CO₂e-neutrale economie, zoals ook is afgesproken in het akkoord van Parijs (artikel 2, eerste lid, onderdeel c). Het is momenteel moeilijk om uit de informatie die financiële ondernemingen publiceren te ontleiden of de benodigde verschuiving van geldstromen ook daadwerkelijk plaatsvindt.

Vraag 10: Welke ideeën heeft u om ervoor te zorgen dat de informatie die financiële ondernemingen rapporteren over duurzaamheid een beter beeld geeft van de benodigde verschuiving in geldstromen?

3.2 Drie denkrichtingen

De onderstaande drie denkrichtingen zijn gebaseerd op een eerste analyse van eventuele mogelijkheden voor wetgeving. Het consulteren van deze drie richtingen betekent niet dat al geconcludeerd is dat wetgeving noodzakelijk is. Ook zijn de drie denkrichtingen niet uitputtend en wordt men uitgenodigd om ook andere denkrichtingen aan te dragen.

3.2.1 Wettelijke inspanningsverplichting

Met een inspanningsverplichting wordt verwacht van ondernemingen dat zij zich inspannen of adequate maatregelen nemen om een specifiek doel te behalen. Voor financiële ondernemingen zou dit kunnen zijn dat zij hun financieringen en beleggingen in lijn moeten brengen met bijvoorbeeld de doelstellingen van het Klimaatakkoord van Parijs, de doelstelling om in 2050 in de Europese Unie klimaatneutraal te zijn en/of de klimaatambities van het kabinet.

Het bestaande klimaatcommitment bevat een inspanningsverplichting om 'deel te nemen aan de financiering van de energietransitie'. Een eventuele wettelijke inspanningsverplichting zou qua inhoud dus breder kunnen zijn dan deelname aan de financiering van de energietransitie. Een wettelijke inspanningsverplichting biedt in tegenstelling tot de verplichting uit het klimaatcommitment bovendien de mogelijkheid tot toezicht op de naleving van deze norm. Ten slotte zou een inspanningsverplichting voor meer financiële ondernemingen kunnen gelden dan het klimaatcommitment, waarbij een deel van de Nederlandse banken, verzekeraars, vermogensbeheerders en pensioenfondsen zich heeft aangesloten.

Vraag 11: In hoeverre kan een wettelijke inspanningsverplichting de bijdrage van de financiële sector aan de benodigde klimaat- en energietransitie versterken?

Vraag 12: Zouden andere doelen dan "de financieringen en beleggingen in lijn te brengen met de doelstellingen van het Klimaatakkoord van Parijs, de doelstelling om in 2050 in de Europese Unie klimaatneutraal te zijn en/of de klimaatambities van het kabinet" zinvoller zijn om de bijdrage van de financiële sector aan de klimaat- en energietransitie te vergroten?

Vraag 13: Zouden financiële ondernemingen een of meerdere indicatoren moeten worden voorgeschreven die de voortgang richting het doel meet? Zo ja, welke en voor welk doel?

Vraag 14: Welke mogelijke nadelen ziet u bij een inspanningsverplichting? Hoe zouden die eventueel kunnen worden ondervangen?

Vraag 15: Voor welke financiële ondernemingen zou een inspanningsverplichting zinvol zijn? Dient gedifferentieerd te worden tussen grootte of typen onderneming?

Wettelijke normen kunnen bestuursrechtelijk, maar ook privaatrechtelijk gehandhaafd worden. Bij bestuursrechtelijke handhaving is er veelal een toezichthouder die toeziet op de naleving van publiekrechtelijke normen, bijvoorbeeld in het kader van het financieel toezicht. Bij privaatrechtelijke handhaving worden publiekrechtelijke normen door private partijen gehandhaafd, zoals het geval is op het gebied van misleidende reclame via het civiele recht, of op het gebied van ondernemingsrecht via de algemene aandeelhoudersvergadering.

Vraag 16: Welke vorm van handhaving zou het meest passend zijn bij een eventuele inspanningsverplichting? Met andere woorden: wie zou het best kunnen toezien op de naleving?

Met een inspanningsverplichting worden ondernemingen niet verantwoordelijk gehouden als het specifieke doel niet wordt bereikt, bijvoorbeeld om redenen die buiten hun macht liggen mits zij

zich voldoende ingespannen hebben dat doel te bereiken. Met een resultaatsverplichting wordt het halen van het doel verplicht gesteld en kunnen financiële ondernemingen daarop worden afgerekend.

Box 1: algemene maatschappelijke zorgvuldigheidsnormen

Als belangrijke context bij het overwegen van een eventuele specifieke inspanningsverplichting of resultaatsverplichting voor de financiële sector geldt dat zulke verplichtingen steeds vaker in klimaatrechtszaken worden ontleend aan algemene maatschappelijke zorgvuldigheidsnormen. Zo heeft de rechtbank Den Haag ten aanzien van Royal Dutch Shell (RDS) geoordeeld dat RDS verplicht is om via het concernbeleid van de Shell-groep de CO₂e-uitstoot van de activiteiten van de Shell-groep eind 2030 te verminderen met netto 45% ten opzichte van 2019. De reductieverplichting is een resultaatsverplichting voor de activiteiten van de Shell-groep. Ten aanzien van de zakelijke relaties van de Shell-groep, met inbegrip van de eindgebruikers, is dit geen resultaatsverplichting, maar een zwaarwegende inspanningsverplichting, die niet wordt weggenomen of verminderd door de eigen verantwoordelijkheid van de zakelijke relaties, inclusief de eindgebruikers, voor (de gevolgen van) hun eigen CO₂e-uitstoot^{.28} Daarbij is een ontwikkeling zichtbaar waarin soortgelijke klimaatrechtszaken ook steeds vaker worden gevoerd tegen financiële ondernemingen.^{.29}

Vraag 17: Ziet u mogelijkheden voor een resultaatverplichting ten opzichte van een inspanningsverplichting zoals bovenstaande? Ziet u bepaalde risico's bij een resultaatverplichting?

3.2.2 Klimaatplanverplichting

Een klimaatplan kan een manier zijn om invulling te geven aan een inspanningsverplichting. Daar waar een inspanningsverplichting een globale verplichting is, maakt een klimaatplanverplichting de middelen die financiële ondernemingen hanteren om gevolg te geven aan hun inspanningsverplichting concreter en stimuleert dit langetermijndenken.

In Europa geldt dat ondernemingen die onder de CSRD vallen, waaronder grote banken en verzekeraars, in hun bestuursverslag informatie dienen op te nemen die nodig is om "inzicht te krijgen in de effecten van de onderneming op duurzaamheidskwesaties, alsmede informatie die nodig is om te begrijpen hoe duurzaamheidskwesaties van invloed zijn op de ontwikkeling, de prestaties en de positie van de onderneming." Voor grote banken, verzekeraars en beursondernemingen geldt deze verplichting vanaf boekjaar 2024. Als onderdeel hiervan moet de informatie ook de "plannen van het bedrijf omvatten om ervoor te zorgen dat haar bedrijfsmodel en strategie verenigbaar zijn met het Klimaatakkoord van Parijs" (19 bis 2.a.iii en 19 bis 2.b).

De richtlijn heeft het kader opgesteld voor de informatie die de ondernemingen in hun duurzaamheidsrapportering moeten opnemen. De nadere invulling van dat kader gebeurt door de Europese Commissie die in de richtlijn gemachtigd is om in de vorm van een uitvoeringsverordening rapporteringsstandaarden op te stellen, de *European Sustainability Reporting Standards* (ESRS). De *European Financial Reporting Advisory Group* (EFRAG) heeft in opdracht van de Europese Commissie een advies opgesteld voor de inhoud van een eerste set duurzaamheidsstandaarden (artikel 49ter, derde lid). Op basis van dat advies heeft de Commissie de eerste set standaarden vastgesteld.^{.30} Zowel over het advies als over deze door de Commissie voorgestelde standaarden is publiek geconsulteerd. Naast deze standaarden zal de Commissie nog standaarden opstellen met aanvullende informatie die ondernemingen moeten rapporteren over de in artikel 19bis van de richtlijn genoemde duurzaamheidskwesaties en rapporteringsgebieden, indien

²⁸ [Rechtbank Den Haag, 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337, r.o. 4.1.4 en 4.4.24](#)

²⁹ Zie hierover: P. Heemskerk en R.H.J. Cox, 'Bancaire klimaataansprakelijkheid onder invloed van Duurzaamheidswetgeving', *Maandblad voor Vermogensrecht* 2023, nr. 3, p. 93- 106.

³⁰ Gedelegeerde Verordening (EU) van de Commissie tot aanvulling van Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en van de Raad wat betreft standaarden voor duurzaamheidsrapportering, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=PI_COM:C\(2023\)5303](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=PI_COM:C(2023)5303).

nodig (artikel 29ter, eerste lid, derde alinea, onderdeel i), standaarden voor specifieke sectoren (artikel 29ter, eerste lid, derde alinea, onderdeel ii, en vijfde alinea), vereenvoudigde standaarden voor middelgrote en kleine ondernemingen (artikel 29quater) en standaarden voor de verslagen inzake duurzaamheid van concerns waarvan de moederonderneming buiten de EU of de EER is gevestigd (artikel 40ter).

De rapporteringstandaarden zijn vastgesteld. De CSRD bevat echter geen verplichting tot het hebben van een klimaatplan. In die voorkomende gevallen stellen de ESRS dat ondernemingen moeten publiceren of en wanneer ze een klimaatplan zullen aannemen.³¹

Ingevolge het voorlopig akkoord bevat de CSDDD een expliciete verplichting voor zeer grote Europese ondernemingen (ongeacht sector) met meer dan 500 medewerkers en meer dan EUR 150 miljoen netto-jaaromzet om een klimaattransitieplan op te stellen en in werking te stellen. Dit plan zou neerkomen op een inspanningsverplichting om ervoor te zorgen dat het bedrijfsmodel en de strategie van het bedrijf in lijn zijn met de doelstelling uit het Klimaatakkoord van Parijs om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5 °C. Het plan zou, waar passend, ook concrete doelen moeten bevatten voor de reductie van de scope 1-, 2- en 3-emissies van het bedrijf. Het voorlopige akkoord over de CSDDD moet nog in stemming worden gebracht in het Europees Parlement en in de Raad alvorens de richtlijn vastgesteld kan worden. Dat zal vermoedelijk in het voorjaar van 2024 gebeuren.

Vraag 18: De klimaatplanverplichting op grond van de CSDDD zal gaan gelden voor een deel van de Nederlandse financiële sector, namelijk de instellingen die de hierboven genoemde drempelwaarden halen. Vindt u het wenselijk als deze verplichting voor een groter deel van de Nederlandse financiële sector zou gelden? Zo ja, waarom wel? Zo nee, waarom niet? Hoe kijkt u er tegen aan als eventuele nationale wetgeving aanvullende eisen stelt bovenop aanverwante IMVO-wetgeving?

3.2.3 *Verplichtingen betrokkenheidsbeleid*

Betrokkenheidsbeleid ziet op de wijze waarop een financiële onderneming gebruik maakt van haar invloed in de bedrijven die zij financiert of in investeert om bepaalde maatschappelijke doelstellingen te behalen. Veel financiële ondernemingen passen op dit moment al betrokkenheidsbeleid toe. Voor bepaalde vermogensbeheerders en institutionele beleggers geldt op dit moment de verplichting om betrokkenheidsbeleid te ontwikkelen en dit openbaar te maken of indien hiervan wordt afgezien, gemotiveerd opgave te doen van de afwijking. Deze verplichting is opgenomen in de Wft (zie artikel 5:87c, eerste tot en met vierde lid, Wft) en komt voort uit de herziene Richtlijn aandeelhoudersrechten (SRD II).³²

Bestaande verplichtingen met betrekking tot betrokkenheidsbeleid uit de Wft zouden inhoudelijk verstevigd kunnen worden waar het de ecologische effecten van beleggingen betreft. Zo zou betrokkenheidsbeleid kunnen worden verplicht met betrekking tot het in lijn brengen van de bedrijfsactiviteiten met de doelen in het Klimaatakkoord van Parijs, de doelstelling om in 2050 in de Europese Unie klimaatneutraal te zijn en/of de klimaatambities van het kabinet.

Vraag 19: Zouden de bestaande verplichtingen met betrekking tot het betrokkenheidsbeleid scherpere vereisten moeten bevatten over klimaateffecten om de bijdrage van de financiële sector aan de klimaat- en energietransitie te versterken? Hoe zou deze verplichting er uit kunnen zien?

³¹ [Disclosure Requirement E1-1, Draft European Sustainability Reporting Standards, ESRS E1, Climate Change.](#)
³² [Richtlijn \(EU\) 2017/828 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 tot wijziging van Richtlijn 2007/36/EG wat het bevorderen van de langetermijnbetrokkenheid van aandeelhouders betreft \(PbEU2017, L 132\)](#)

De bestaande verplichting voor betrokkenheidsbeleid uit de Wft zou opgelegd kunnen worden aan meer financiële ondernemingen, bijvoorbeeld ook beleggingsondernemingen die voor eigen rekening beleggen.

Vraag 20: Zouden de bestaande verplichtingen met betrekking tot het betrokkenheidsbeleid voor meer financiële ondernemingen moeten gelden? Zo ja, welke?

3.3 Vragen omtrent effect van wetgeving op ondernemings- en vestigingsklimaat

Vraag 21: Ziet u mogelijke effecten van eventuele wetgeving, bijvoorbeeld op het gebied van regeldruk, uitvoerbaarheid, vestigingsklimaat? Geldt dat voor wetgeving gebaseerd op één van de drie denkrichtingen of in het algemeen? Hoe zouden deze mogelijke negatieve effecten kunnen worden ondervangen?

Toegenomen kosten voor kredietverleners uit hoofde van aanvullende regelgeving kan de financiering van het mkb onder druk zetten. Zo maakt een financier vaste afsluitkosten bij het verstrekken van een krediet. Het (klein) mkb sluit gemiddeld kleinere kredieten af dan het grootbedrijf. Aanvullende transactie-/afsluitkosten drukken daarmee relatief gezien zwaarder op de winstgevendheid van kleinere kredieten aan het mkb, wat mkb-kredietverlening voor een financier minder aantrekkelijk kan maken. Dat kan een nadelig effect hebben op het Nederlandse ondernemingsklimaat voor het mkb en daarmee de economie.

Vraag 22: Ziet u mogelijke effecten van eventuele wetgeving voor het financieringsaanbod van het mkb? Geldt dat voor wetgeving gebaseerd op één van de drie denkrichtingen of in het algemeen? Hoe zouden deze mogelijke negatieve effecten kunnen worden ondervangen? Zou bijvoorbeeld een uitzondering voor verplichtingen aangaande financiering van het MKB een werkbare oplossing kunnen bieden voor mogelijke negatieve effecten?

Een belangrijke invulling van meer stabiliteit in beleid is dat we het volgende leidend principe hanteren: Nederland neemt Europese regels en normen als uitgangspunt en is terughoudend bij het zetten van nationale koppels op Europese regels. Indien een Europese richtlijn is vastgesteld, wordt in Nederland een gedegen afweging gemaakt of het wenselijk en noodzakelijk is dat Nederland bij de omzetting van Europese normen en regels strenger is dan vereist. Anders benutten we de Europese interne markt niet optimaal.

Vraag 23: Een aantal opties in de verkenning gaan mogelijk verder dan in de EU geldende en in voorbereiding zijnde regelgeving. Ziet u daar bezwaren tegen? Wat vindt u van mogelijke verschillen in eisen die gesteld zouden kunnen worden aan Nederlandse bedrijven versus de eisen die worden gesteld aan bedrijven die elders in de EU actief zijn? Welke gevolgen verwacht u dat eventuele verdergaande nationale wetgeving zal hebben voor de concurrentiepositie van in Nederland gevestigde ondernemingen?

3.4 Overige vragen

Vraag 24: Bovenstaande consultatie is gericht op klimaat- en de energietransitie. Ziet u meerwaarde in het opnemen van andere milieudoelen, zoals bijvoorbeeld de transitie naar een circulaire economie of de bescherming en het herstel van de biodiversiteit en ecosystemen, in deze verplichtingen of het voorstellen van gelijksoortige wetgeving omtrent andere milieudoelen? Zo ja, welke en op welke manier verwacht u dat wettelijke of alternatieve maatregelen de bijdrage van de financiële sector aan deze andere milieudoelen kan versterken?

Vraag 25: Heeft u nog andere ideeën over wettelijke of alternatieve maatregelen ter versterking van de bijdrage van de financiële sector aan de energietransitie die u wilt meegeven?